Comisión Especial de población y desarrollo social
S/C

Versión Taquigráfica N° 1129 de 2007

PROGRAMA INFAMILIA

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 12 de julio de 2007

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Horacio Yanes.

MIEMBROS: Señora Representante Silvana Charlone y señores Representantes Pablo Abdala, Washington Abdala, Álvaro Alonso, Pablo Álvarez López, Edgardo Ortuño, Iván Posada, Juan Andrés Roballo y Carlos Varela Nestier.

INVITADOS: Por el Programa INFAMILIA del MIDES, sociólogos Julio Bango, Director, Gabriel Corbo, y economista Jorge Campanella; doctora María Ester Mancebo; contadora Alejandra Martínez y licenciadas María Ltaif y Lucila Carbajal.

SEÑOR PRESIDENTE (Yanes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a los sociólogos Julio Bango y Gabriel Corbo, a la doctora María Ester Mancebo, a la contadora Alejandra Martínez, a la licenciada María Ltaif, a la licenciada Lucila Carbajal y al economista Jorge Campanella.

Esta visita se ha demorado casi un año por problemas de agenda; eso es bueno porque deben haberse acumulado elementos para informar.

SEÑOR BANGO.- Para nosotros es un gusto poder comparecer ante ustedes, dando curso a lo que debe ser una obligación, que es trasmitir información lo más fidedigna posible del estado de las actuaciones que está desarrollando el Programa de Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social.

Como decía el señor Presidente, esta reunión ha sido un poco postergada en función de agendas cruzadas, pero eso nos ha permitido preparar una serie de documentos que ponemos a disposición de los legisladores y que ampliaremos si ustedes lo estiman oportuno.

Quisiera presentar al equipo con el que he venido. Por suerte hemos constituido un buen equipo, del cual ellos son las cabezas visibles del trabajo. Infamilia está compuesto por sesenta personas que trabajan en el Ministerio y con sede en los organismos públicos con los que realizamos acciones. A efectos de hacer más

animada la exposición, voy a realizar una presentación genérica y voy a pedir a los responsables de las distintas áreas que desarrollen su ámbito de trabajo.

A mi derecha, me acompaña el economista Jorge Campanella, que es el Jefe del Programa, es decir, el gerente de toda la programación y la ejecución de Infamilia; por decirlo de alguna manera, es el segundo a bordo. Tenemos a la contadora Alejandra Martínez, que es la responsable del Área Económico-financiera; a la doctora María Ester Mancebo, que es la jefa del Área de Seguimiento y Evaluación; a la licenciada María Ltaif, que es analista informática y responsable de la Unidad de Sistemas y Procesos, es decir, de todo lo que hace al soporte informático que nos permite trabajar con los indicadores sociales. A mi izquierda está Gabriel Corbo, que es sociólogo y responsable de la Ejecución Programática, del motor del Programa, quien lleva adelante el control de la ejecución de todas las acciones de Infamilia, y la señora Lucila Carbajal, que está en la Unidad de Comunicación.

Hemos preparado una carpeta con información para ustedes que desarrollaremos a través de Power Point. Hemos copiado esta presentación para que ustedes puedan seguir la información y anotar las cosas que les parezcan oportunas para preguntar o que requieran ampliación. También trajimos un material que les queda a disposición por si surgen preguntas ulteriores.

Básicamente, lo que se muestra es la negociación que hicimos con el Banco Interamericano de Desarrollo. Como ustedes saben, Infamilia es un Programa que es fruto de una decisión -correcta, a mi entender- del Gobierno anterior porque en ese momento había una situación muy complicada en Uruguay que repercutía en la infancia y en la adolescencia. El Estado uruguayo decidió contraer deuda externa para llevar adelante una serie de acciones a fin de mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes. Entonces, esta correcta decisión dio lugar a la formación de este Programa de Infancia, Adolescencia y Familia que se empieza a ejecutar en el 2003.

Cuando asume el nuevo Gobierno y hay un relevo de autoridades, comenzamos con esta labor y, en función de las concepciones que informan al Gobierno actual y que tiene sus diferencias -tan legítimas como las de los otros gobiernos-, expresamos que nos interesaba seguir con este Programa, manteniendo algunas cosas que nos parecían correctas -que tienen que ver con cómo miramos la realidad y los desafíos que tenemos-, y transformando otras.

Eso requería que repasáramos el acuerdo que el Estado uruguayo había generado con el BID, y este cuadro demuestra cómo comenzó esa renegociación del contrato de préstamo con el BID. Partimos de algunas cuestiones básicas que nos interesaba compartir con el organismo internacional para decir: "Si podemos ponernos de acuerdo sobre esta idea que tenemos respecto a cuál va a ser la base de sustentación de una reformulación de Infamilia, entonces nos interesa seguir trabajando. Si estas cosas que estamos proponiendo no nos permiten trabajar juntos, seguimos tan amigos como siempre pero, en ese caso, al Gobierno no le ha de interesar seguir manteniendo este contrato de préstamo". Por suerte, tuvimos una amplia coincidencia con el Banco Interamericano de Desarrollo y quiero destacar que venimos trabajando de excelente manera. Más que un supuesto control de lo que hace el Gobierno, en este caso del tema de infancia y adolescencia, lo vivimos como una sociedad y como una posibilidad donde nos hemos enriquecido mucho en la discusión con las misiones técnicas que han venido. O sea que ha sido una labor de sociedad muy fructífera que valoramos muy positivamente en el Ministerio.

Hay algunos aspectos que nosotros tomamos de la política social, como el supuesto de cómo entendemos la política social, el papel que le otorgamos al Estado, las características que debe tener la política social en nuestro pensamiento, etcétera.

Varios de los que estamos aquí, previo a la campaña electoral que dio lugar a estos resultados, participamos de un consenso sobre el tema de la fragmentación de las políticas. Yo creo que fue una de las cosas en que todo el sistema político estuvo de acuerdo. Quizás había algunas diferencias en las razones, pero en todo caso ese fue un diagnóstico común: cuáles eran las soluciones que se pensaban ante la fragmentación y la cuestión de la descentralización -que nosotros incluimos-, que ahora está de moda porque ha habido una iniciativa del Poder Ejecutivo en esa dirección. Ahora bien; nosotros ya habíamos planteado este tema en abril de 2005.

Resumiendo, hay dos columnas que representan una caracterización del enfoque anterior y del nuestro. De alguna manera, es una caricatura de la realidad porque obviamente en un cuadro no se pueden explicitar todos los matices, la riqueza de las diferencias y tampoco las proximidades que puedan existir. Pero a cuenta

de eso, nos planteamos que para nosotros la lógica no pasa por que la mejor política social sea la política económica; desde el arranque estamos en desacuerdo con esa frase. Nosotros no participamos de la teoría de que el crecimiento económico, al derramar, genera condiciones para la distribución, sino que hablamos de políticas activas de distribución. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo social.

Una segunda cuestión es que la política social, por lo tanto, no puede ser subsidiaria de la política económica, sino que debe pensarse articulada como una parte integrante de una estrategia de desarrollo que tiene una vertiente que es la política económica y otra que es la política social; una política universal -reivindicamos el carácter universal de la política social-, focalizada sí, pero en tanto la focalización de un proyecto, de un programa, sirva para que esa población sea puenteada, sea llevada hacia una política universal. No creemos, por ejemplo, en los sistemas de capacitación profesional en paralelo al sistema educativo; no creemos en las políticas de formación para pobres, que generan instrumentos ad hoc y que hacen que en definitiva los pobres se sigan segregando y no puedan ingresar al mercado de trabajo, al sistema educativo formal, a una política de salud universal, etcétera. Nosotros concebimos todos los instrumentos ad hoc desde un ángulo de convergencia y no en paralelo a la política universal. El punto de convergencia lo dirá el tiempo, así como la capacidad de gestión y los recursos que se inviertan, pero deben estar puestos en ángulo y no en paralelo. Allí sí tiene sentido focalizar; no tenían sentido -lo decimos con todo respeto, pero es lo que pensamos- opciones anteriores que tomaron las políticas como una dimensión compensatoria. Es decir que había determinada situación de la economía de un país y las medidas de ajuste que se generaban, provocaban determinados efectos no deseados y había que tener políticas dirigidas a mitigar esos efectos no deseados. El problema era que allí había un divorcio y para eso usaban políticas focalizadas.

En cuanto al papel del Estado como rector, esta es una discusión muy interesante que estamos teniendo en este momento con las ONG. Nosotros creemos mucho en la participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas; no creemos que el Estado deba hacer todo, pero sí que debe regir la política social. ¿Y qué quiere decir esto? Muchas veces discutimos con las ONG, que nos dicen: "Nosotros no queremos solo participar en la ejecución, sino en el diseño de la política". Nosotros les decimos: "Correcto; pero el coparticipar no quiere decir simetría en la responsabilidad". Corresponsabilidad no es igual a responsabilidad y el Estado debe asumir la responsabilidad de dar un rumbo de acuerdo con su legítimo saber y entender, que para eso lo votó la ciudadanía como su representante. El Gobierno de turno debe dar la dirección a la política social en términos de proyecto de desarrollo. Entonces, corresponsabilidad, pero no simetría; responsabilidades claras. Asumir responsabilidad significa tener capacidad de dar cuentas de lo que se hace.

Finalmente, en cuanto a la descentralización, debo decir que muchas veces esa palabra -este será un debate que seguramente ustedes lo van a tener por delante; ya lo tienen instalado- puede suponer delegación de responsabilidades en el marco de una desresponsabilización del Estado o puede querer decir transferencia de poder en el marco de una democratización de procesos, y a las dos cosas se les llama descentralización. Obviamente, nosotros optamos por la segunda concepción y no por la primera.

Ese es el encuadre. Y con la base de ese encuadre definimos para Infamilia tres criterios de redefinición estratégicos. El primero de ellos consistía en que Infamilia fuera un dispositivo de interfase para el acceso de niñas, niños y adolescentes excluidos de las políticas universales. ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir que todas las acciones de Infamilia- después las vamos a ver -debían desarrollarse dentro de los sistemas universales o con la vocación de incluir a determinadas poblaciones a los sistemas universales de política. Y en el tema de infancia y adolescencia hay dos sistemas básicos de política universal que son educación y salud, absolutamente relevantes.

El segundo criterio se basó en que Infamilia fuera un programa alineado y al servicio de la institucionalidad de infancia y adolescencia, además de que fuera una fuente de innovación de programas sociales y un instrumento fortalecedor de la participación. ¿Qué quiere decir esto? Ustedes recordarán que el Programa Infamilia nace institucionalmente en la órbita de la Presidencia de la República. Nosotros creemos que ese fue un error, y la primera acción que tuvimos como Gobierno fue pasar, junto con la creación del MIDES, el Programa Infamilia al MIDES y el Programa PIAI, al Ministerio de Vivienda. ¿Por qué? Porque nos parece que estos Programas corren el riesgo de convertirse en lo que se llama "programas bypass" que, intentando resolver un problema, el de la fragmentación, realizan acciones pero cuando se termina la plata del préstamo, el sistema queda como estaba y no hay correcciones o cambios en el sistema de política. Entonces, Infamilia

debería servir para fortalecer la capacidad de los organismos que sí tienen que regir la política social; léase: la ANEP, la política educativa; el MSP, la política de salud, y así sucesivamente. No podemos llevar a cabo acciones que queden confrontadas con esos organismos porque, cuando se termine el Programa Infamilia, estos serán los que deberán contar con capacidades institucionales para llevar adelante las políticas en un marco de coordinación.

El tercer criterio sería considerar a Infamilia como fuente de innovación, es decir, probar cosas nuevas que, al evaluarlas convenientemente, nos permitan ver si surgen efectos positivos, a fin de que la ANEP, el MSP o el INAU puedan incorporarlos; si no funcionan, desecharlas, y así aprender de nuestros errores, porque la práctica nunca está jalonada solo de aciertos o solo de errores. Esos fueron los tres criterios de redefinición estratégica.

Ahora vemos los dos criterios de intervención metodológica, es decir, generar un cambio de enfoque y pasar de pensar desde los sectores a pensar desde los problemas. ¿Qué pasa aquí, no solo en materia de política de infancia? Un problema que quizás tiene el Uruguay -que no es privativo de una fuerza política en el Gobierno; muchas veces nos pasa a nosotros- es que el lugar donde actuamos muchas veces condiciona nuestro razonamiento. Entonces, es muy difícil pedir al Ministerio de Salud Pública que no piense desde la lógica de la salud, de lo sectorial; lo mismo ocurre con la ANEP, el Ministerio de Vivienda, etcétera. Creemos que hay que pasar a identificar problemas y después ver cómo se organizan los servicios en torno a los problemas, que es una lógica distinta que decir: "Yo tengo que hacer políticas de salud, y voy a ver qué hago, o usted tiene que hacer políticas para la educación y va a ver qué hace". Nuestra idea es primero preguntarnos qué problemas tenemos para saber qué acciones de qué Ministerios deberán converger para resolver este problema. Eso es un cambio de enfoque metodológico que tiene consecuencias prácticas bien concretas, inclusive en términos de asignación de recursos.

El segundo es el cambio de la unidad de análisis, es decir, pasar de los servicios a los individuos; esto tiene relación con lo que manifestamos anteriormente. Yo parto de la base de las personas, de los problemas de las niñas, niños y adolescentes; esa es mi población objetivo. Por ejemplo, parto de los problemas de los déficit de desarrollo psicomotor de los niños o de los déficit nutricionales de los niños y no parto del Plan CAIF; parto al revés. Eso supone cambiar lo que llamamos en sociología la unidad de análisis. Obviamente, esto requiere romper con una tradición muy fuerte, muy arraigada en el Estado uruguayo de formas de hacer que -debemos decirlo con honestidad- no se transforman en dos días.

Nosotros distinguimos tres niveles de intervención: un Nivel Político, un Nivel Sectorial y un Nivel del Territorio.

El Nivel Político tiene que ver con el ámbito de la toma de decisiones políticas. Para ello hemos creado un Comité de Coordinación, que está integrado por todos los Institutos que ejecutan acciones de Infamilia como, por ejemplo, el Ministerio de Educación y Cultura, la ANEP, el Ministerio de Salud Pública, el INAU, el INJU, el MIDES, el Poder Ejecutivo y el Ministerio del Interior.

En cuanto al Nivel Sectorial, debemos señalar que nosotros hemos creado un ámbito de coordinación intersectorial. Infamilia planifica sus acciones para el año siguiente, entre setiembre y noviembre de cada año; se trabaja en esos dos meses con un grupo de trabajo que está integrado por técnicos con capacidad de decisión técnica de cada uno de los Ministerios. Ahí se construye la planificación que se aplicará al año siguiente. Durante este año, en esos meses vamos a empezar a discutir y concretar, en un plan operativo anual 2008, lo que vamos a hacer el año que viene.

En el Nivel del Territorio es donde se concreta la realidad; ahí es donde están los efectores -así es como la gente de la salud los llama-, los servicios, los centros de salud, las policlínicas, las escuelas, los liceos, los CAIF, los SOCAT. También hay que tener una política de coordinación de los servicios en el territorio, porque si se acuerda arriba y se ponen de acuerdo en el medio, pero a la hora de ejecutar no hay coordinación, los esfuerzos y los recursos también se pierden. Entonces, para tener un correcto diseño y una correcta implementación, hay que poder atravesar simultáneamente esos tres niveles.

¿Cuáles fueron los criterios de reestructuración de Infamilia en marzo de 2005? Fueron tres: concentración, sostenibilidad y fortalecimiento. Concentración de los impactos, de los recursos y de los procesos porque para nosotros Infamilia tenía un problema. El BID ponía US$ 40:000.000 y el Gobierno, US$ 4:500.000, pero había una gran dispersión de acciones. De pronto, muchas de ellas eran muy pertinentes. ¿Quién va a

pensar que no es interesante tener orquestas de música en las escuelas? Es una dimensión importante, pero no nos parecía que con deuda externa teníamos que abocarnos a esta cuestión. Entonces, por ejemplo, nos preguntamos: ¿qué se precisa en la ANEP? ¿El problema es la repetición de los niños? Y dijimos: vamos a crear un programa y concentrar todo el dinero ahí en menos tiempo y allí vamos a implementar el Programa de Maestros Comunitarios. Entonces, sacamos las orquestas de música y una revista que se editaba que era muy interesante, porque debemos concentrar los recursos, impactos y procesos.

Hablamos también de la sostenibilidad económica y social, porque si un programa funciona bien y después se acaba la plata, es pan para hoy y hambre para mañana. Entonces, si después el Gobierno no tiene condiciones de incluir en su presupuesto las acciones, no tiene sentido hacer cosas que se aplauden un día y luego se terminan y solo queda un bello recuerdo. La idea es sostener económicamente las acciones, si sirven; de lo contrario, eliminémoslas.

Por último, nos referimos al tema del fortalecimiento de las capacidades institucionales. Esto significa que las cosas que hagamos sirvan para fortalecer al INAU, a la ANEP, al MSP, al INJU, etcétera. Ese es el otro criterio. ¿Qué se ha logrado hoy? Creo que hemos logrado reposicionar a Infamilia como un programa que tiene una capacidad técnica con buenos niveles de calidad, renegociamos un acuerdo ministerial con el BID en base a las definiciones del Ministerio, en este caso, y logramos cambiar una calificación dada por el BID a este proyecto, de muy insatisfactoria a satisfactoria. Es decir, este organismo tiene un informe de desarrollo de todos los proyectos que el BID acompaña en cada país y cuando nosotros asumimos la gestión este proyecto estaba catalogado como muy insatisfatorio y pasó a ser satisfactorio en este momento.

Asimismo, logramos construir un equipo en base a criterios profesionales. Los profesionales presentes -salvo Gabriel Corbo, que era de la Administración anterior, fue evaluado y, en función de su capacidad, se resolvió que continuara con nosotros, y de Jorge Campanella, cuya presencia dispusimos en base a la confianza técnica que le teníamos- y los cincuenta que revisten en el organismo ingresaron por el mecanismo de concurso público, que era el que nos parecía más adecuado. No importaba de dónde vinieran desde el punto de vista de sus credos de todo tipo, sino su capacidad profesional, y así fueron elegidos. En el 2005 se conformaron veinticinco tribunales donde atendimos 1.200 personas que se presentaron a los concursos, y hemos seguido haciendo concursos públicos para cada uno de los ingresos. Ahora estamos llamando a concurso público para llenar un cargo vacante, porque nos parece que es la manera de profesionalizar la gestión.

También ordenamos financieramente el Programa, creamos un área de evaluación y seguimiento, que prácticamente tenía una persona y no había procesos de evaluación y seguimiento. Estamos convencidos de que en el Estado hace falta instalar una cultura de evaluación de los programas sociales, y como Estado estamos lejos de conseguirlo. Nos parece básico contar con sistemas de información que nos permitan saber en qué medida estamos haciendo bien y cómo se utilizan los recursos públicos. Creo que empezamos a dar los lineamientos iniciales para instalar un modelo de gestión en el territorio de las políticas sociales que estimo que es una innovación para el país.

En cuanto a los desafíos, se trata de construir redes locales de protección de la infancia, es decir, tratar de que todas las acciones tengan conexión en el territorio, trabajar en la creación y gestión social del conocimiento de la información. ¿Que quiere decir esto? No tenemos pretensiones. María Ester Mancebo presentará un plan de estudios que realizaremos en el 2007, del que queremos destacar la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, que luego de que fuera hecha por la CEPAL en 1991 no se hizo más en Uruguay. Estamos pensando, no en productos de estudio académicos sino en cosas que sirvan a los organismos que tienen que ejecutar las políticas para hacer mejor su acción. Por lo tanto, la concepción no será la de pedir a unos sociólogos que se encierren a armar la encuesta de juventud, sino que ya estamos instalando -el próximo jueves- una comisión temática con distintos organismos, que son los que después van a usar esta información para decir qué quieren preguntar y relevar acerca de la situación de los adolescentes y jóvenes.

Por supuesto, otro desafío es profundizar la participación y el control social porque para nosotros las políticas sociales no son solo los efectores de salud y de educación, sino que también es una buena excusa para fomentar la democracia y la participación social, y eso supone que la gente tenga capacidad de controlar en cualquier lugar del Uruguay cómo se están utilizando los recursos y qué se está haciendo. Nos parece muy importante que la gente tenga el poder y las herramientas para poder controlar a quienes estamos circunstancialmente en la gestión pública.

Esta es una presentación muy general, y ahora voy a pedir a la contadora Martínez que informe cómo viene la ejecución de recursos del Programa Infamilia.

SEÑORA MARTÍNEZ.- En esta primera transparencia queremos mostrar la evolución y cómo ha transcurrido el tiempo dentro del presupuesto total que tenemos asignado.

Tenemos un presupuesto de US$ 44:500.000, US$ 40:000.000 financiados por el BID y US$ 4:500.000 localmente. Se empezó a ejecutar a partir del 2003, y el 30 de abril se cumplió un 62% del tiempo, habiéndose financiado un 54% del presupuesto. Cabe destacar que con la ejecución del 2007, a fines de 2007 estaríamos equiparando el tiempo con respecto a lo financiado, es decir, estaríamos en un 71% de tiempo transcurrido y en un 71% de recursos financieros invertidos.

La distribución del presupuesto, básicamente, es un 5% en administración, 75% en inversión directa, 1,5% en evaluación y auditorías, 14% en gastos financieros y 4% para imprevistos, que hasta el momento no se utilizó.

En esta transparencia se observa la ejecución del presupuesto por año desde que se inició. El proyecto inicialmente estaba pensado para cinco años, es decir, debería haber finalizado en el 2007, en el transcurso de este año. Como dijo el sociólogo Bango, se negoció con el BID una prórroga para la ejecución ya que, como se aprecia, al 2004 solo se llevaba ejecutado el 9% del presupuesto y un 40% del tiempo transcurrido, por lo que era prácticamente imposible ejecutar el 90% del presupuesto en los próximos años.

Lo más importante a destacar es la inversión directa, que lleva el 75% del presupuesto invertido, y que la podemos dividir en tres grandes rubros: la prevención y la atención, la participación comunitaria y otros.

Dentro de la prevención y la atención tenemos la primera infancia, donde se concentra el porcentaje más alto del presupuesto -que es un 45%, es decir, US$ 13:900.000-, que se focaliza básicamente a través del INAU como ejecutor y a través de la atención de los Centros CAIF y capacitación a los técnicos. En este rubro llevamos ejecutados un 57% de esos US$ 13:000.000.

En la infancia, cuyo coejecutor es el CEP, Primaria, tenemos el 13% del presupuesto, que corresponde a US$ 4:100.000, y ejecutamos ya el 78%. Básicamente, acá se está ejecutando lo que se establece como el Programa de Maestros Comunitarios en las escuelas, el Programa de Profesores de Educación Física, la capacitación a los profesores y a los maestros y la compra de materiales para las escuelas.

Después tenemos la adolescencia, cuyo ejecutor es el CES, y el presupuesto total para este rubro es de US$ 1:400.000, un 5% de la inversión, y se estaría ejecutando US$ 231.000, solo un 16%. En este caso no se acompañó el 50% de la ejecución porque, básicamente, las actividades están concentradas en el 2007 y en el 2008, es decir, en el Programa de Aulas Comunitarias que empieza a funcionar ahora.

También tenemos el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, cuyo coejecutor es el MSP, donde se financian los espacios adolescentes y los agentes de seguimiento. Se lleva ejecutado el 44% de lo asignado, pero para eso es solo un 3%.

Después está el rubro Niños Calle y Maltrato de Adultos. Es importante señalar que en el caso de Niños Calle el presupuesto es de US$ 1:500.000, y se llevan ejecutado US$ 420.000, es decir, un 28%, pero en este año se prevé ejecutar casi el ciento por ciento de los programas concentrados en Niños Calle. Para el caso de Maltrato y Abuso, son US$ 440.000, y se ejecutó el 40% del presupuesto.

En la participación comunitaria se ejecutó el 40% del total del presupuesto, que es de US$ 6:115.000; seguidamente el señor Corbo va a explicar cómo se reformularon todas las acciones que se hacen a nivel de comunidad y con las organizaciones.

En Otros, que ocupan el 9% del presupuesto, solamente se ejecutó el 10% de ese porcentaje.

Para el presupuesto de este año tenemos asignado por financiación del BID US$ 8:800.000 y local, US$ 3:500.000. Como ven, en el total no se acompasa lo que es la financiación en una relación 90-10, es decir, el BID tendría que aportar el 90% y nosotros el 10%. Esto es porque se están institucionalizando las acciones en inversiones directas como, por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios, el Programa de

Profesores de Educación Física que ya se asumieron las contrapartes, las iniciativas y los programas, es decir que se están financiando por parte del Gobierno.

Por último, queremos destacar que en la ejecución que tenemos prevista para 2007, al día de la fecha, con la ejecución que llevamos y con los compromisos asumidos hasta hoy, a fin de año estaríamos ejecutando el 85% del presupuesto sin adquirir actividades nuevas, que ya las tenemos concentradas.

SEÑOR CAMPANELLA.- Voy a tratar de exponer rápidamente para evitar aburrimientos, pues ya insumimos treinta y cinco minutos de la hora que teníamos prevista para exponer.

El Programa Infamilia desarrolla básicamente lo que llamamos el componente de atención directa, es decir, el trabajo. En este componente se engloba, como lo mostraba la señora Martínez, la mayoría del presupuesto, quedando por fuera las acciones que llevamos a cabo a nivel territorial y de fortalecimiento institucional. Este es el componente principal.

Las acciones las agrupamos según el tramo de edad: primera infancia, infancia y adolescencia. Como ustedes saben, el Programa tiene varios criterios de focalización. El primer criterio es por edades, pero no se trabaja con todas las edades sino con los tramos de 0 a 17 años, incluyendo las intervenciones a las familias en forma expresa, pero con un claro foco en infancia y adolescencia.

El segundo criterio de focalización es el territorial. Si bien el Programa tiene una extensión nacional, trabaja en todos los departamentos, no lo hace en todo el territorio. Dentro de esos departamentos trabaja en las zonas urbanas y, dentro de estas, en aquellas donde la vulnerabilidad social es mayor. ¿Cómo se sabe cuando la vulnerabilidad social es mayor? A los efectos objetivos, podemos decir que en 2001 se construyó un índice de vulnerabilidad y en base ese índice, de concentración de población -en especial de 0 a 17 años- se seleccionaron esas zonas. De un total de cien zonas, el 40% se encuentran en Montevideo y el 60% en el interior; dentro del interior los departamentos con más participación son aquellos con mayor concentración de pobreza: Canelones, Artigas, Rivera, Tacuarembó, Salto, Paysandú, Maldonado. Pero hay participación uniforme en todos.

El tercer criterio de focalización, que está incluido en los dos anteriores, es que no se trabaja con toda la población sino que se busca priorizar a la población en vulnerabilidad social, que en buen romance podríamos denominar como la población pobre. Por eso, en este cuadro y en el siguiente verán una permanente referencia a la población pobre, es decir que tomamos como referencia a la población pobre del país.

Voy a presentar las acciones -cerrando el preámbulo para ingresar directamente a lo que les quiero contar- en las que se sigue el criterio lógico en la implementación y en el diseño de políticas sociales. ¿Cuál es ese criterio? Lo que uno debe hacer en primer lugar es tratar de identificar el problema que quiere atender; en segundo término, proponer las medidas de solución; en tercer lugar, ver hasta dónde se están implementando y, en cuarto término, qué resultado se está obteniendo. Más o menos así están organizados estos cuadros.

En lo que tiene que ver con la primera infancia -son números que todos conocemos y que a todos nos preocupan-, notoriamente la pobreza tiene una clara concentración en los menores de edad. Ustedes ven los números: de 2001 en adelante, siempre los niños menores de seis años duplican al total de pobres en el país, cualquiera sean los años a considerar. Cuando teníamos niveles de pobreza menores a los que tenemos hoy o cuando tuvimos niveles mayores, siempre lo menores de seis años son los que tienen una participación importante, a tal punto que uno llega a cuestionarse los criterios de focalización. En realidad, en el año 2005 el Programa no focalizaba, trabajaba con la mayoría de la población y trabajábamos con más de la mitad de los niños. Este es el primer dato a destacar.

El segundo dato se relaciona con por qué trabajar con la primera infancia y, básicamente, en desarrollo psicomotor.

Tenemos un indicador del desarrollo psicomotriz -no voy a comentarles ahora cómo se calcula- que nos muestra cuándo un niño menor de dos años está en estándares normales, en riesgo o en retraso. Tomando como base el año 2004, de la población con que trabajábamos, dos de cada tres estaba en situación de normalidad mientras que cuatro de cada cinco era la media poblacional. O sea: la población con la que

trabajaba Infamilia era población que tenía índice de normalidad por debajo de los estándares normales. Y lo mismo en términos de cantidad de cobertura de población; la cobertura en primera infancia no tiene un signo educativo, sí un signo de integración y de socialización. Las necesidades y la evidencia a favor de una integración temprana desde el punto de vista social de los individuos están más que estudiadas y hay sobrada evidencia desde todo punto de vista, y, sin embargo, con datos como los que se están mostrando aquí, al 2005 las tres cuartas partes de la población pobre, de los niños menores de un año, no tenían cobertura.

Es por eso que el Programa apoya como uno de los instrumentos idóneos al Plan CAIF, en una modalidad específica, que es la semanal. Empezó los trabajos en abril de 2004 y este apoyo del Plan CAIF tiene una extensión a lo largo de todo el territorio, es decir, en todas las zonas de Infamilia. Como verán más adelante, hay algunas acciones que desarrolla Infamilia que no se implementan en todas sus zonas, pero en este caso sí.

En este cuadro se muestra cuáles son los productos alcanzados, concretados y los resultados que vamos teniendo en tres años. En primer lugar, la cobertura. Con el Programa se pudieron abrir y financiar 115 Centros en todo el país. Esto ha permitido beneficiar a 15.000 personas, 13.800 niños y 2.000 embarazadas. No voy a entrar ahora en detalle, pero también se trabaja con embarazadas. Estas son coberturas promedios de 2006, o sea que los datos son bien recientes y esos niños están cubiertos mensualmente. No hay que confundir con los niños y las embarazadas que pasaron a lo largo de estos tres años. Estos son los cupos abiertos con Infamilia.

¿Qué efectos hemos logrado? Algunos efectos interesantes en desarrollo psicomotor. Nosotros, año a año evaluamos el desarrollo psicomotor de niñas y niños que participan en los Centros CAIF -va a ser explicado con mayor detalle en términos de monitoreo y valoración- y hemos logrado resultados interesantes. Los datos que figuran en este cuadro son los niños que están en situación de riesgos o retraso, que obviamente cae, y en retardo de crecimiento todavía no hemos logrado resultados evidentes, se mantienen los guarismos parecidos.

En términos de institucionalización y sostenibilidad, claramente el aumento de la cobertura y la atención a la primera infancia es una de las líneas de trabajo que se propone este Gobierno y, de hecho, ya en el presupuesto del INAU se incorporan las acciones que se vienen financiando desde el Programa Infamilia.

Segundo, tenemos a la infancia, o sea, los problemas a atender a ese nivel. ¿Cuáles eran los problemas a atender en términos de infancia? Los datos sobre pobreza los voy a obviar porque todos los conocemos, pero claramente teníamos algunos problemas de carácter más universal y algunos problemas más específicos a los que queríamos dar atención.

Desde el punto de vista de los problemas más universales -que también son conocidos por todos-, nos vamos a referir a la repetición en primer y segundo año de escuela, y no a la deserción sino a la asistencia insuficiente o intermitente, o sea, la asistencia no regular de los niños a las escuelas públicas. Luego hay dos problemas específicos, que también eran de interés: la situación de calle de niños y niñas y la situación de maltrato infantil y abuso sexual en adolescentes. Para eso desarrollamos cuatro líneas de trabajo. Las dos primeras, que desarrollamos en escuelas de contextos críticos, daban cuenta de los problemas de repetición en primer y segundo año, también de extraedad y los problemas de asistencia insuficiente o intermitente. Para atender esos aspectos implementamos dos programas: el de Maestros Comunitarios y el de Estrategia de Recreación y Deporte. Una de las características básicas de estos programas es que se implementan en todo el territorio del país, en principio, en las doscientas escuelas que estaban dentro de las zonas de Infamilia. Hoy, por suerte, son más las escuelas que participan de esto. Luego lo voy a mostrar. Por su parte, los programas Calle y Maltrato están concentrados básicamente en Montevideo y en el área metropolitana.

Los Programas Maestros Comunitarios y Estrategia de Recreación y Deporte se inician a mediados del año 2005. En los materiales que les entregamos hay un informe específico del Programa Maestros Comunitarios, con abundante información sobre los resultados que alcanzamos. Pero hay dos aspectos que quiero destacar. El primero de ellos es que el Programa de Maestros Comunitarios se inicia en doscientas escuelas y hoy estamos casi llegando a la meta de universalización del programa en las escuelas de contexto crítico o de contexto muy desfavorable. Seguramente ustedes saben que las escuelas de Primaria se dividen en 50% urbanas y 50% rurales. Las escuelas urbanas concentran el 95% de la matrícula; es donde está la mayoría de los niños. En cifras redondas, son aproximadamente mil y mil. Dentro de las mil escuelas urbanas, el 40%- cuatrocientas en números redondos -corresponde a escuelas de contexto muy desfavorable. Hoy, el Programa de Maestros Comunitarios se implementa en trescientas veinte de esas cuatrocientas escuelas de contexto muy desfavorable. En términos de institucionalización y sostenibilidad del programa que iniciamos con

Infamilia, esto da muestras claras de cuál es la intención de la Administración Nacional de Educación Pública al respecto.

Lo mismo pasa con la Estrategia de Recreación y Deporte. Las características de este programa están en los documentos y en la página web respectiva. No se trata de un profesor de educación física adentro de la escuela de la manera tradicional, sino que forma parte de una racionalización y un cambio en la metodología de intervención, pensando la educación física integrada al Proyecto de Centro. Empezamos en doscientas escuelas, hoy ya estamos en doscientas setenta y ocho. La meta sería extender la estrategia de Recreación y Deporte también a las cuatrocientas escuelas de contexto muy desfavorable antes de que termine el actual período de Gobierno.

En términos de Infacalle, en los Programas Calle hemos atendido hasta el momento -en abril del año pasado empezó lo que llamamos Fase 2; no voy a entrar en detalles- alrededor de seiscientos setenta niños, equivalente a trescientas diez familias. En la actualidad estamos analizando los resultados de cierre. Nosotros nos habíamos propuesto reducir un 50% en promedio el tiempo de permanencia de calle de los niños -lo cual no significaba que era la mitad de los niños, sino el tiempo de permanencia total-, y hoy los datos que estamos manejando arrojan que un tercio de esos niños están en condiciones de egresar del Programa Calle. Esto no significa que les demos un beso y nos despidamos de ellos, sino que lo que se logró fue insertarlos en el sistema educativo y en otros servicios del INAU, como Club de Niños, por ejemplo.

En cuanto a los otros dos tercios, hay un tercio donde claramente podemos obtener resultados similares en el muy corto plazo, y para eso estamos extendiendo los contratos de las organizaciones no gubernamentales hasta marzo del año que viene. Con el otro tercio necesariamente se van a requerir intervenciones un poco más prolongadas.

SEÑOR BANGO.- Ustedes ya tienen un informe acerca de esto, pero en agosto de este año seguramente vamos a hacer algún evento del cual los vamos a participar, a efectos de dar cuenta con mayor detalle de los resultados que se están obteniendo; al cerrar el programa, vamos a tener resultados para evaluarlo. Lo que ha dicho el señor Campanella es un adelanto, y en su momento lo vamos a informar o invitarlos a participar para que conozcan los resultados finales.

SEÑOR ABDALA (don Washington). ¿Cuántos niños hay en la calle?

SEÑOR BANGO.- El único conteo que hubo lo hizo Gurises Unidos en 2003, y eso dio alrededor de 3.100 niños en Montevideo y más de 7.000 en el país, con un margen de error del 40%, porque el sistema de conteo no te aseguraba las cifras. En realidad, se podía decir que había entre 1.800 y 3.100 en Montevideo, y entre 2.500 y 4.500 en el resto. En octubre de este año vamos a hacer un conteo, una especie de censo del área metropolitana, que es donde se concentra el fenómeno, para que el país pueda actualizar sus cifras. En realidad, esto nunca se hizo desde el lado oficial porque desde el punto de vista metodológico es bastante difícil. Vamos a hacer el intento en octubre para poder informar cuántos niños en situación de calle tenemos en Montevideo y en el área metropolitana.

SEÑOR CAMPANELLA.- Quiero decir al señor Diputado Washington Abdala que en una de las transparencias que pasé rápidamente por cuestión de tiempo están las cifras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Adelanto a los señores Diputados que hicimos un trámite para que esta presentación les llegue a sus computadoras.

(Apoyados.- Diálogos)

SEÑOR CAMPANELLA.- En adolescencia podemos apreciar datos sobre la pobreza. Ustedes conocen bien los problemas que tiene la población menor de 17 años, que es siempre mayor, y no nos vamos a poner a discutir sobre eso. Hay dos o tres temas sobre los cuales el programa trabaja y allí están puestos los resultados. Uno de ellos refiere al rezago en la educación media y, fundamentalmente, la deserción en educación media. Ese era uno de los problemas sobre el que el programa se propuso trabajar y, efectivamente, lo viene haciendo a partir del año 2007, como luego les voy a informar. Podemos ver las cifras de la diferencia entre pobres, no pobres y promedio poblacional de los

adolescentes que no asisten a la educación media. Rompe los ojos que es un problema que se asocia claramente con la pobreza y, en especial, sobre las zonas en las cuales trabaja el Programa Infamilia.

El segundo problema acerca del cual diagnosticamos que había que seguir trabajando -que estaba en la propuesta original de este programa- es el relativo a la capacitación sobre salud sexual y reproductiva en niños y adolescentes y, en especial, en el embarazo adolescente no planificado, por las consecuencias que genera.

SEÑOR ABDALA.- ¿Hay cifras sobre embarazo adolescente?

SEÑOR CAMPANELLA.- Sí, tenemos cifras. De cada 100 nacimientos, 15 son de madres adolescentes. Esas cifras son al 2004 y podemos ver la evolución: 12 en 1985, 14 en 1996. Es una evolución creciente.

SEÑOR ABDALA.- ¿Cuántos nacimientos son en total? ¿45.000?

SEÑOR CAMPANELLA.- El 15% de 45.000; eso da que de cada mil adolescentes sesenta se embarazan, y es peor aún en las zonas de Infamilia. Si recuerdan la caracterización que hice muy rápidamente, en esas zonas una de cada cuatro mujeres tuvo su primer hijo antes de los dieciocho años; el fenómeno se asocia claramente a las situaciones de pobreza.

Con adolescencia trabajamos en dos líneas. Primero, con la Administración Nacional de Educación Pública en el Programa Aulas Comunitarias. Este es un programa focalizado, no se implementa en todo el país. Se implementa en Montevideo, en el área metropolitana de Canelones, de San José y hay una en Maldonado. Es un programa bastante innovador. Estamos haciendo lo que nosotros llamamos una experiencia piloto a escala considerable; no se aplica a un aula pero no avanzamos a todo el país. El Programa de Aulas Comunitarias comenzó en el mes de marzo, o sea que llevamos pocos meses de ejecución, no obstante lo cual, los primeros resultados sobre el desempeño de los adolescentes que participan y sobre la cobertura son bastante auspiciosos. Este año nos proponemos abarcar a mil o a mil doscientos adolescentes; ya estamos en los seiscientos y falta medio año; por ese lado vamos bien. Ahora vamos a tener los primeros resultados de evaluación de desempeño porque terminó el primer semestre.

La segunda línea de trabajo con adolescencia es la de Salud Sexual y Reproductiva. La hacemos en conjunto con el Ministerio de Salud Pública y se trabaja en tres líneas de acción. La primera línea de trabajo es la capacitación de promotores juveniles para el desarrollo de acciones y actividades de promoción en términos de salud sexual y reproductiva. Se capacitaron cuatrocientos treinta promotores que a fines del año pasado hicieron una muestra de proyectos que desarrollan entre pares en la localidad donde ellos viven. En toda la zona de Infamilia el proyecto se viene desarrollando desde principio de este año y seguirá a lo largo del año 2007.

La segunda es la creación de espacios adolescentes en centros de salud del Ministerio de Salud Pública. También tiene alcance nacional; se van a crear cuarenta espacios adolescentes, se llevan inaugurados dieciocho a partir de setiembre del año pasado.

La tercera es la que nosotros llamamos agentes socioeducativas, de acompañamiento a madres adolescentes. Como ven, la cadena de líneas de trabajo trata de generar prevención y difusión de conocimiento sobre salud sexual y reproductiva, espacios de atención y, cuando ya tenemos una madre adolescente, un acompañamiento que trata básicamente de evitar el segundo embarazo. Está comprobado que una vez que se da un primer embarazo, el segundo ocurre incluso antes de que termine el primer año. Se trabaja con cincuenta agentes socioeducativas de acompañamiento adolescente, y de estas cincuenta, treinta y cinco ya financia el Ministerio de Salud Pública con fondos propios; quince están financiadas por el Programa Infamilia. Se llevan atendidas o acompañadas a cuatro mil novecientas adolescentes y hemos tenido resultados bastante buenos: nueve de cada diez no repiten el embarazo.

SEÑOR CORBO.- En su presentación, el señor Bango decía que nosotros habíamos definido tres niveles de intervención: el Nivel Político, el Sectorial y el Territorial. ¿Por qué el Nivel Territorial? Porque es un lugar donde coexisten las distintas acciones y las distintas prestaciones tanto públicas

como privadas. Entendemos que esas prestaciones deben de articularse, pero al mismo tiempo hay un dato importante.

Si ustedes entran a nuestra página Web, encontrarán que en cada uno de los territorios en los que nosotros trabajamos hay un informe estadístico elaborado por el Área de Seguimiento de Evaluación del Programa que dirige la doctora Mancebo, y allí verán un dato que llama bastante la atención. Se compara la población del año 1996 con la del 2004. Como sabemos, el país prácticamente no creció en este período. En algunos departamentos decrece la población, pero en todas estas áreas, si se toma cualquiera al azar, se ve que la población crece y en algunos casos con porcentajes que superan el 15%. Pero este crecimiento de la población no se explica por nacimientos, sino que básicamente está explicado por migraciones que se han dado en estos ocho años de familias relativamente jóvenes que han sido expulsadas de otros territorios y han venido a estos territorios. El fuerte de esta población son niños y adolescentes. Por lo tanto, es obvio que en estos territorios existen problemas de integración social, de falta de servicios y, por lo tanto, existen descoordinaciones. Es así que nosotros nos proponemos crear lo que con bastante ambición llamamos Construcción de un Modelo de Gestión Territorial, donde promovemos la participación comunitaria a través de la conformación y el fortalecimiento de redes locales que busquen de forma integral el acceso de bienes y servicios comunitarios para trabajar la temática de la infancia y la adolescencia.

¿Cómo lo planteamos hacer o cómo lo estamos haciendo? En primer lugar, creamos una figura que se llama Responsable Territorial, que es un profesional técnico del Programa, que tiene a cargo una serie de territorios y regiones en donde busca que los distintos servicios estén conectados entre sí y fundamentalmente los que desarrolla Infamilia estén llegando de la forma que pretendemos, con la calidad y la cobertura que pretendemos, y que comiencen a integrarse entre sí.

Por otro lado, creamos un servicio que se llama SOCAT, que es un Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial, que se brinda a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil. Estos servicios tienen, en primer lugar, una ventanilla de acceso a la gente para informar sobre los distintos servicios y orientar. Muchas veces encontramos en estas poblaciones carencia de servicios porque no conocen que tienen derecho, como por ejemplo, a la identidad.

Por otra parte, se debe buscar articular en el territorio los distintos servicios que en él operan, tanto públicos como privados, y uno de los instrumentos que tenemos es la creación de Mesas de Coordinación Zonal, que son espacios en donde participan actores públicos y privados y vecinos que van en su representación, a los efectos de generar y construir un diagnóstico sobre sus problemáticas y plantearnos planes de trabajo y de acción. Para ello tenemos creado un Fondo de Inversión Territorial. Nosotros transferimos recursos para que la comunidad se haga cargo de ellos; tiene que rendir esos recursos en un uso adecuado de los dineros públicos.

El SOCAT empezó a funcionar en enero de 2006, y se instrumenta a través de un cambio con relación a un servicio que ya venía de la Administración anterior, que se llamaba SOCAF, que brindaba servicios de atención a la familia. Hicimos una evaluación de esos servicios y planteamos hacer una reconversión conceptual y metodológica en el sentido que les estoy explicando.

Al mismo tiempo, vimos cómo era el ordenamiento de esas cien zonas del Programa que comentaba el señor Campanella. Vimos cuáles eran las identidades, los servicios que allí funcionaban, y las ordenamos en setenta y cinco Áreas Territoriales. Nosotros nos proponemos que en cada una de estas áreas territoriales haya un SOCAT que desempeñe estas funciones que explicamos.

Dentro de los principales resultados que vemos en este año y medio de trabajo, podemos decir que de los setenta y cinco SOCAT proyectados hoy hay en funcionamiento setenta. A su vez, están participando un promedio de mil cuatrocientas organizaciones en estas Mesas de Coordinación Zonal. Este Servicio de Orientación y Consulta está recibiendo un promedio de siete mil consultas bimestrales. Cabe destacar que durante la implementación del PANES estas consultas aumentaron a un promedio de diez mil.

Si hacemos una clasificación de las consultas, uno encuentra que un 40% obedecen a dificultades de acceso a los servicios que tienen los ciudadanos; un 30% son de desconocimiento de servicios que existen en el territorio y un 40% son por problemas de la prestación de los servicios. Este es un dato interesante porque refuerza la necesidad de la articulación. Si un 100% de las consultas fueran por insuficiencia de servicios, es

decir, porque no existieran, la solución sería poner servicios; pero estamos hablando de que hay un 70% de consultas que obedecen a desconocimiento o problemas de acceso y no porque el servicio no exista.

Por otro lado, esto nos ha permitido identificar déficit de los servicios a nivel de cada uno de los territorios en donde trabajamos. Además, cerramos el año pasado recogiendo cuáles fueron los diagnósticos de estas Mesas de Coordinación Zonal y nos encontramos que en esta diversidad de territorios, en estas setenta y cinco áreas territoriales, en realidad, los problemas que prioriza la gente pueden ser agrupados en catorce categorías. Entonces vimos -algo que nos suele suceder a los uruguayos- que a la hora de hacer los diagnósticos y de pasar a la etapa posterior, que es la construcción de planes de trabajo, quedábamos en actividades muy concretas. La experiencia del año pasado nos indicaba que debíamos capacitar a las organizaciones y a la gente del territorio en cuanto a cómo se construyen proyectos sociales. Hasta el momento hemos capacitado a trescientos cincuenta técnicos, representantes de las Mesas y de las organizaciones de la sociedad civil, en Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos para que de esos diagnósticos se pase a proyectos de más envergadura, con una mayor proyección.

Además, la capacitación no consiste solo en un curso; la gente construye un proyecto, que es monitoreado por técnicos contratados específicamente para ello.

A pesar de estas debilidades, al momento, en este Fondo de Inversión Territorial estamos ejecutando en promedio unos US$ 400.000.

En el gráfico pueden ver las catorce categorías de problemas: el primero es el de mayor importancia de las Mesas de Coordinación Zonal, y el último el de menor importancia. Un dato interesante es que el primero, tanto en Montevideo como en el interior, es adolescencia. El principal problema que quiere trabajar la gente es adolescencia. Recuerden que estas Mesas no reflejan un trabajo técnico de escritorio, sino que es la gente que se pone de acuerdo sobre cuáles son los problemas que quiere trabajar en primer orden porque entiende que son sus mayores urgencias. Después hay algunas diferencias porque en Montevideo aparecen algunos temas más arriba que en el interior. Por ejemplo, las drogas en Montevideo están en segundo lugar, mientras que en el interior aparecen en el número trece. De todos modos, el dato interesante es que adolescencia es el primero.

SEÑOR BANGO.- Lo que queremos decir con el rótulo de adolescencia es que se constatan situaciones de vulneración de derechos de los adolescentes. Se habla de muchachos que no se pueden capacitar o de muchachas que tienen embarazos precoces. Hay derechos vulnerados a la educación, al trabajo, a la formación. Esa es la idea que se quiere trasmitir.

SEÑOR CORBO.- El siguiente gráfico identifica los déficit de los servicios. El azul refiere a los problemas de prestación de los servicios. Hay servicios que no existen o que tienen problemas de calidad. El resto -tanto el verde como el amarillo- son problemas de desconocimiento o de dificultades de acceso.

Por último, en esto de la articulación estuvimos viendo que existen distintos niveles o pasos para lograr las planificaciones de mediano plazo. El color azul es el nivel primario, que es donde los actores tienen que conocerse para poder pasar a un segundo nivel, mientras tanto el bordeaux es cuando esos actores ya logran hacer planificaciones de mediano plazo. El dato interesante al cierre del año pasado es que en cuanto al actor político local -hablamos de Juntas Locales, Intendencias y Centros Comunales Zonales-, casi en un 50% estamos en el nivel I. Esto quiere decir que se están conociendo los actores políticos en el territorio. Me parece un dato interesante para compartir con ustedes porque ello habla de cierta separación o dificultades de lenguaje entre la sociedad civil o las instancias de participación y los actores políticos locales.

SEÑORA MANCEBO.-A lo largo de las exposiciones hubo múltiples referencias a datos del Programa: cobertura, desarrollo psicomotor, cantidad de niños en el Programa de Maestros Comunitarios, con los adolescentes en el Programa de Aulas Comunitarias, etcétera. Ahora, el señor Corbo presentaba información sobre niveles de articulación y déficit de servicios a nivel del trabajo de Infamilia en el territorio. Eso constituye una manifestación del enorme esfuerzo que Infamilia ha hecho en estos dos años de trabajo por monitorear y evaluar las acciones que coejecuta con ANEP, MSP o INAU.

Básicamente, uno podría decir que estas acciones se inscriben en dos grandes líneas. Una refiere al monitoreo y evaluación de las acciones de Infamilia y otra se vincula con los esfuerzos para avanzar en la construcción de sistemas de información del área social en general y, en particular, de infancia y adolescencia. Aquí aparecen tres siglas -SIPI, SINIA, SIIAS- que, en definitiva, dan cuenta de los avances que se han realizado no solo desde Infamilia y desde el MIDES, sino desde otros organismos del Estado para contar en el mediano plazo con sistemas de información que permitan ir haciendo un abordaje más integral a las políticas sociales y las cuestiones de los niños y adolescentes en particular.

Uno podría decir que el sistema de monitoreo y evaluación que ha desarrollado Infamilia es un sistema integrado y complejo, que tiene cuatro grandes pilares. Por un lado, el monitoreo y evaluación de las intervenciones específicas; es decir, para todas las líneas de acción que hemos presentado -Maestros Comunitarios, Agentes de Seguimiento Socio-Educativo en el MSP, modalidad semanal en el CAIF -ha desarrollado un minisistema de seguimiento y evaluación, un determinado protocolo acordado con el organismo correspondiente -si es el PMC, hablamos del Consejo de Educación Primaria-, un conjunto de instrumentos que permiten a lo largo y al final de la ejecución ir mirando y analizando resultados.

Un segundo pilar de este sistema son las evaluaciones externas a las que voy a hacer referencia.

Un tercer pilar es la generación y gestión social del conocimiento; un plan de investigación -al que hizo referencia el licenciado Bango en su exposición- que pensamos que en los próximos años nos va a permitir iluminar algunos de los temas de infancia y adolescencia, sobre los que sabemos es necesario avanzar en términos de conocimiento.

Finalmente, un cuarto pilar son estos sistemas de información no exclusivos de Infamilia.

Cuando hablamos de monitoreo y evaluación de intervenciones innovadoras, se trata de pensar que tenemos en la actualidad unos cuarenta y tres instrumentos, formularios de monitoreo, bases que provienen del MSP- el intercambio de información ha sido coordinado con ese organismo y también con el INAU-, así como los protocolos a los que hacía referencia. Estamos hablando, pues, de un conjunto de pautas establecidas sobre quién recoge la información, cómo es el flujo de esa información y quién es responsable del procesamiento, de forma tal que son muchos los actores involucrados. Piénsese que cuando estamos hablando de un Programa como el de Maestros Comunitarios, en el territorio tenemos más de quinientos maestros en 2007 y cada uno de ellos tiene que recoger información sobre los cuarenta niños que atiende. Pero no alcanza con recogerla: después hay que procesarla, enviarla, etcétera. Todo ese circuito de información es el que se ha ido ajustando y forma parte de lo que hoy se refería como la generación de una cultura de la evaluación. Es decir: no somos unos pocos que estamos monitoreando y evaluando en Infamilia. En realidad, tenemos una red con muchísimos actores en las escuelas, en los centros de salud, y se trata de comprometer a todos esos actores en el sentido de que la información es importante, porque nos permite ir mirando los resultados y los impactos de las intervenciones. Si se quiere, la rigurosidad y la confiabilidad de la información es un proceso muy educativo, muy formativo, que hay que ir haciendo con los actores en el territorio.

Por supuesto que hay tareas de ajuste de instrumentos, de procesamientos de datos y también de elaboración de informes. Les hemos acercado un último documento sobre los resultados del programa de maestros comunitarios en 2006. Asimismo, en nuestra página web está disponible una serie de documentos, que en algunos casos los catalogamos de gestión; dan cuenta mucho más de la marcha del proceso de elementos de gestión, y otros avanzan algo más en la interpretación de los resultados, pero se trata de documentos analíticos que constituyen información que tratamos de difundir en forma amplia.

Además, Infamilia tiene el compromiso, en su contrato de préstamo, de realizar evaluaciones externas. Concretamente, en 2006 se realizó la llamada Evaluación Intermedia de Infamilia, la que, luego del correspondiente llamado a concurso, fue ganada por la firma consultora CIESU. Entonces, se realizó una evaluación externa del quehacer de Infamilia, tanto desde el punto de vista de los resultados y de los impactos que se van anunciando como de los elementos de funcionamiento. Fue una evaluación que tuvo una metodología cuantitativa y también cualitativa. Hace aproximadamente un mes CIESU hizo entrega de su informe final. Decimos que esta es una evaluación intermedia porque es complementaria de una primera, a la que denominamos línea de base, que el Programa estableció en su punto de partida. También hemos planificado tener una evaluación al final del Programa. En fin; se trata de evaluaciones externas que arrojan luz complementaria a estos datos que vamos obteniendo desde dentro de Infamilia.

Al mismo tiempo, el año pasado también se contrató una evaluación del plan CAIF, que buscó la comparación de dos modalidades de intervención de dicho plan: la modalidad semanal y la estimulación oportuna. En el llamado a concurso, la firma ganadora y luego contratada fue el CLAEH. Aquí se adoptó la misma lógica: mirar los resultados alcanzados por estas dos modalidades de intervención del plan CAIF, pero también la calidad de las intervenciones y algunos aspectos de gestión. Esta evaluación externa del CLAEH viene a sumarse a una serie de evaluaciones que ya se habían dado hace varios años en el plan CAIF. Luego de introducir una modalidad bien innovadora, como lo ha sido la modalidad semanal, bien ameritaba tener esta mirada externa. Eso supuso diseño determinado de referencia, evaluación, retroalimentación y toda una labor específica. Me parece muy importante destacar esto, porque en Infamilia hemos sido bastante cuidadosos en el sentido de contratar evaluaciones externas respetando la autonomía técnica de las firmas, pero actuando como una contraparte muy activa y muy presente, de forma tal que la firma contratada debe ajustarse a los términos de referencia, que son exhaustivos, y tiene que interactuar tanto con el organismo coejecutor -INAU o Secretaría Ejecutiva en el caso de la evaluación CAIF- como con el Programa Infamilia propiamente dicho.

¿Qué implica el Plan de Generación y Gestión Social de Conocimiento? Hemos elaborado una propuesta de plan de investigación, no para un año sino para tres, que partió de la identificación de los vacíos de conocimiento. En definitiva, se partió de un listado y de un relevamiento de cuál era el conocimiento, la información disponible sobre primera infancia, infancia y adolescencia uruguaya, qué bibliografía se ha producido en los últimos años, etcétera. A partir de allí hemos hecho el diseño de un plan de investigación que empezamos a desarrollar en 2007 y que planteamos ejecutar hasta 2009. Este plan está orientado a la generación de conocimiento propiamente dicho, al diseño de políticas -es decir, una óptica aplicada- y a aportar al debate académico y político que necesita el país sobre estos temas.

¿Cuáles son las investigaciones que ya estamos desarrollando en 2007 o estamos empezando a impulsar? Una investigación sobre prevalencia del maltrato y del abuso infantil en Montevideo y en el área metropolitana; una encuesta -a la que hizo referencia el licenciado Bango-: "Los adolescentes uruguayos hoy" -que en realidad se debió llamar: "Los adolescentes y jóvenes uruguayos hoy"-, que pretende aportar elementos comparativos con la primera encuesta de la juventud desarrollada a comienzos de los 90, hace más de quince años, por la CEPAL y por el Instituto Nacional de Estadística. Esta encuesta nos está permitiendo poner a prueba un mecanismo de involucre de diversas instituciones, a través de Comisiones temáticas que hemos convocado, del Estado y de la sociedad civil, como vamos a hacerlo en cada una de las investigaciones.

El norte no es solamente hacer investigaciones que terminen en un documento, sino que los actores que trabajan en el campo específico puedan apropiarse de sus hallazgos. Para eso es necesario que sepan, en este caso, que va a haber una encuesta de la juventud, que de repente puedan sugerir algunas preguntas, que digan, por ejemplo: "Qué bueno este módulo de salud del Ministerio de Salud Pública" o "Este módulo de salud me puede servir para nutrir tales y cuales políticas de adolescencia". Esta es la noción de generación y gestión social del conocimiento que estamos empezando a desarrollar y que constituye un desafío tan importante como el desafío técnico propiamente dicho de las investigaciones. Después, otras investigaciones previstas son: explotar datos que tenemos de los adolescentes en situación de pobreza, explotar datos que tenemos sobre las familias uruguayas en el entramado de protección social del Uruguay, el gasto de las familias pobres, el lugar de las madres y de los padres en las familias vulnerables

Asimismo, también están previstas algunas investigaciones que van a tener como unidad de análisis, no ya a los niños o a los adolescentes, sino a las políticas y programas de niños y adolescentes. Tal es el caso del anclaje territorial de las políticas de infancia y adolescencia. En este caso nos hemos asociado con una iniciativa primera del Ministerio de Desarrollo Social, que desde el año pasado viene armando, elaborando, construyendo un repertorio de políticas sociales. Entonces, en ese marco de un repertorio de políticas sociales también va a haber una especificación de un repertorio de políticas y programas sociales de infancia y adolescencia.

SEÑOR BANGO.- Pido disculpas por la extensión de la presentación, pero nos parecía que valía la pena, porque esto les va a dar a ustedes más elementos para cuando consideren este asunto.

A partir de ahora quedamos a disposición de los señores legisladores para las preguntas o comentarios que estimen convenientes.

SEÑOR ORTUÑO.- Agradezco al señor Diputado Pablo Abdala, que me ha permitido hacer uso de la palabra previamente. Voy a hacer un planteo breve, porque debo retirarme.

En primer lugar, quiero agradecer y felicitar la presentación que se nos hizo porque creo que es muy densa - digo esto en el buen sentido de la palabra- en cantidad y calidad de información, no solo en relación a lo que se ha expuesto sino lo que está en las carpetas, donde los datos sobre pobreza y demás son bien relevantes para seguir trabajando.

Por otra parte, pido disculpas porque me voy a tener que retirar. No obstante, quería dejar planteada la posibilidad -como inquietud- de hacer en el futuro encuentros especiales cuando se disponga de la información, así como se tuvo ahora en cuanto al Programa de Maestros Comunitarios, que me parece que es de las cosas más relevantes de integrar como política para el futuro del país. Me parece importante poder tener aquí, en la Comisión, una jornada de trabajo sobre el tema de los maestros comunitarios y sobre lo que se va a hacer en Secundaria, pues creo que es relevante por los problemas que están registrados y que ya son notorios a nivel del sistema educativo.

Reitero: agradezco vuestra visita y felicito la forma y el contenido del trabajo. Si fuera posible, en un futuro, cuando dispongan de los datos, quisiera que se coordinara con la Presidencia de la Comisión un trabajo especial sobre esas cuestiones vinculadas a la educación.

SEÑOR ABDALA (don Pablo).- Empiezo por agradecer al Director Bango y al resto de la delegación que lo acompaña esta comparecencia y el flujo de la información que aquí han volcado que, por cierto, resulta de enorme importancia -por tanto, de mucho interés- y que vamos a comenzar a procesar seguramente a partir de mañana. Creo que merece la pena reconocer que es un aporte muy importante para el trabajo de la Comisión.

Quiero hacer una sola reflexión con relación al inicio de la exposición del señor Director Bango, en cuanto a las consideraciones generales que él mencionó, muchas de ellas compartibles, como, por ejemplo, la relación entre las políticas económicas y las políticas sociales. Me parece bien; es claro que no debe haber una preferencia desde el punto de vista del crecimiento o una prelación con relación a mejorar la calidad y las formas de la distribución. Asimismo, creo que está bien apuntar a una visión sistémica o a una condición universal de las políticas, donde en todo caso la política económica sea también funcional a las políticas generales desde el punto de vista del desarrollo social y el mejoramiento colectivo.

Ahora bien: francamente, con toda honestidad debo decir -con esto no pretendo abrir un debate ni hacer un señalamiento político- que sin duda creo que esos conceptos seguramente estén presentes en la tarea de este programa; aquí se habló abundantemente de actividades donde de forma clara puede notarse que hay una coparticipación entre el Programa de Infamilia y distintas reparticiones del Estado que, sin duda, impactan en lo social, y yo, personalmente, esto no lo veo tan claro en el análisis global desde el punto de vista de la política del Gobierno, por lo menos todavía. Me parece que el Plan de Emergencia, por lo menos hasta ahora, habla de una cosa distinta, y esto no desmiente lo que aquí se nos ha informado. En todo caso, puede llevarnos a la conclusión de que Infamilia, como subsistema, a veces tiene determinadas características que no necesariamente coinciden con las de la política general.

En el balance del Plan de Emergencia, en el que nosotros asumimos una posición de apoyo crítico -que mantenemos-, desde el punto de vista, por ejemplo, de las contraprestaciones en materia de educación y salud, creo que los resultados no fueron lo suficientemente satisfactorios como para haber llegado a la conclusión de que efectivamente esa articulación existió y se dio, más allá del intercambio de datos que pudo haber habido de información entre los organismos, que parece elemental.

En el programa alimentario ocurre otro tanto; inclusive, en un inicio advertimos hasta diferencias de carácter institucional o problemas desde el punto de vista de la competencia en esa materia, que creo que claramente nos alejan de ese concepto. Ahora: la Ministra anunció aquí, hace poco tiempo, en su última comparecencia, el inicio del Plan de Equidad como sustitución del Plan de Emergencia anterior, donde, como objetivo superlativo o central está precisamente el de avanzar y ver si podemos concretar una sistematización en el que cada organismo del Estado -fundamentalmente el gabinete social en lo que le corresponde y los organismos descentralizados también- aporte en la definición de una política general.

También debo confesar que algunas cosas vimos en la Rendición de Cuentas como, por ejemplo, el subsidio que en el Inciso correspondiente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se aprobó a los efectos de fomentar la generación de empleo; esto está muy bien, pero creo que el desafío está pendiente. Y más allá de mi reflexión, concretamente en ese contexto mi pregunta es: ¿cómo queda Infamilia? ¿Qué papel va a jugar un programa donde aparentemente las cosas se han hecho desde ese punto de vista en la dirección correcta, con relación a un desafío que el Gobierno se plantea con carácter general y que, reitero, humildemente, a mi juicio todavía no se ha alcanzado? Yo, al gabinete social prácticamente no lo he visto funcionar, salvo cuando hace unos meses -creo que a instancias del Presidente de la República- se abocó a elaborar un documento vinculado con la ruta de salida. Pero más allá de lo esporádico o episódico, desde ese punto de vista no hemos visto una sistematización que fuera más allá del Ministerio de Desarrollo Social y que, en todo caso, tuviera a esta Cartera como articulador.

Esta es mi visión y mi lectura, que no desmiente todo lo que aquí se ha dicho, y que no me lleva a mí a ser incrédulo de lo que acabamos de escuchar, al revés. Si todo esto es verdad y funcionó bien en este subsistema, ojalá termine por contagiar, por empapar o por trasladarse a todo lo demás.

Esta era la reflexión que quería hacer.

SEÑOR BANGO.- El señor Diputado Pablo Abdala ha planteado algunos temas que podrían requerir de una discusión mayor. Son afirmaciones absolutamente legítimas que derivan de una mirada particular sobre el desarrollo de las políticas en el país y que en algunos casos puede ser compartible y en otros no. En todo caso, son temas para dejar a cuenta de una futura reunión.

Debo aclarar que, en primer lugar, Infamilia es parte del Ministerio de Desarrollo Social. Por tanto, si bien tiene una lógica de trabajo porque tiene unos objetivos bien claros, está íntimamente relacionado con el resto de las acciones. Nosotros siempre decimos en el Ministerio que Infamilia no era Plan de Emergencia sino que es Plan de Equidad. ¿Qué quiere decir eso? El Plan de Emergencia fue un instrumento particular que se diseñó para atender a una parte de la población que estaba muy sumergida, a los niños que comían pasto, gente que estaba en la última situación y que necesitaba de un dispositivo de emergencia que tratara de resolver esa situación y nivelarla. Pero uno no puede pensar en el dispositivo aislado, pues mientras pasan esas cosas hay otros dispositivos tratando de vincular, por ejemplo, a ese niño que comía pasto, a quien se le llega con alimentación, y se trata de llevar a un Centro CAIF; Infamilia trabajaba en este sentido. Hay una vinculación entre dos dispositivos distintos, que se encargan de momentos diferentes de la condición. Uno intenta sacarlo de la situación de emergencia y otro lo pone en línea con las políticas universales. Entonces, una buena parte de la población que atienden los diferentes programas de Infamilia es gente que percibía el Ingreso Ciudadano y distintos componentes, los padres por Trabajo por Uruguay o por Rutas de Salida de esos niños; o sea, ahí había una imbricación.

Respecto del Plan de Equidad es muy importante dejar matrizado, más allá de las opiniones -que son todas muy importantes-, que no es la continuación del Plan de Emergencia. Precisamente, el Plan de Equidad es asumido en el sentido de que las situaciones de emergencia no se pueden mantener indefinidamente -porque si no pasan a ser situaciones estructurales, y no de emergencia-, que hay que avanzar en dispositivos que atiendan a políticas más permanentes, utilizar dispositivos más permanentes en el tiempo y que atiendan a la inclusión social definitiva de estos sectores poblacionales. Por eso, si se mira las metas de educación del Plan de Equidad se comprobará que son Maestros Comunitarios, Profesores de Educación Física, Atención a la Primera Infancia, además de las Asignaciones Familiares. Es decir, metas que se están implementando y se fueron desarrollando desde Infamilia, junto con la ANEP, con el MSP y con el INAU desde 2005, forman parte, integran las metas del Plan de Equidad y son absorbidas por el presupuesto en los diferentes rubros que pertenecen al Plan de Equidad. Ahí está el trazado de la película, no quedarse solo en la foto del análisis "per se" de cada dispositivo, sino tratar de mirar la articulación de los dispositivos que hemos tratado de crear en el Ministerio de Desarrollo Social.

Hay una parte en la que estoy de acuerdo con el señor Diputado Pablo Abdala. Creo que esta labor de la construcción de la articulación, más allá del Ministerio de Desarrollo Social, es decir, entre todos los organismos que entienden en materia de política social, es una tarea por cierto inacabada, y todavía hay que realizar mucho esfuerzo para mejorar los niveles de articulación, entre otras cosas, porque necesitan determinados soportes, no se consigue solo con voluntad política, que creo que es lo que sobra en este momento; se consigue con soporte. Voy a tomar el ejemplo al que se refirió el señor Diputado Pablo Abdala:

las dificultades para generar sistemas de contrapartida de control de educación en el Plan de Emergencia. Cuando llegamos a la ANEP nos dimos cuenta de que la información en Primaria estaba puesta en papel y que no había un procesamiento básico informático de la información. Cuando llegamos a Secundaria vimos que estaba un poco mejor, pero la información del liceo se llevaba en un disquete al lugar central donde se pretendía sumar, es decir, no había red. Hoy, las computadoras vienen sin disquetera. UTU estaba un poco mejor que Secundaria. Hoy estamos diseñando, desde Infamilia, con el BPS y la ANEP, el armado de sistemas de información que nos permitan, con la ampliación de las Asignaciones Familiares, vía Plan de Equidad, controlar efectivamente las contrapartidas de educación. Entonces, nos encontramos con una ANEP que en algunos casos funcionaba a pedal, y esa es la realidad.

Quizás ahí tuvimos problemas de desconocimiento de la situación en que se encontraba la ANEP, pero esto tiene que ver con la realidad con que nos encontramos -al margen de los eventuales errores que podamos haber cometido-, con problemas materiales de soporte, sobre todo en sistemas de información, que es muy importante para el país. Si no logramos que se conozca que un niño pasó por un CAIF, se controló en el MSP, tiene la cédula y va a la escuela, y que eso se haga desde un lugar, no se podrán armar políticas integrales. El problema es que hoy la información del país está parcelada, cuando existe, como bien se me anota.

Ahí existe un problema que creo que va a trascender, que es bien de un tema de política de estado, e independientemente de a quién le toque gestionar la administración del Gobierno Nacional en el próximo quinquenio es una tarea en la que debemos estar.

Así como creo que las políticas de población constituyen un tema central -como escuché que Pablo Mieres planteaba en un medio de comunicación-, la construcción de sistemas de información confiable, en el quehacer concreto, también lo es, porque existe todo un problema de que estos sistemas de información no arrasen con los derechos individuales. Entonces, existe toda una labor legislativa de análisis jurídico con relación al uso de los sistemas de información. Hay mucha experiencia comparada a nivel internacional, en Europa, en Estados Unidos, etcétera, que sería materia para el propio legislador para legislar en un terreno muy importante si queremos mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas en el Uruguay.

En ese sentido, hago acuerdo con el señor Diputado en cuanto a que todavía nos falta mucho por recorrer.

SEÑORA CHARLONE.- Quiero saludar y felicitar a los invitados por la exposición que realizaron, pero sobre todo por el trabajo que están haciendo.

Como se ha dicho aquí en cuanto al subsistema Infamilia, no es muy común que tengamos presentaciones en políticas sociales en las que exista un enfoque teórico, que brinden una consistencia metodológica, y después preocupación por crear información y evaluar, que suele ser uno de los problemas que en general se hace -o se hacía- sin enfoque metodológico o marco teórico y con carencias en los sistemas de evaluación, que son sumamente importantes para retroalimentar todo lo que se está haciendo. Tampoco me parece menor que se haya pasado de una evaluación de este Programa de muy insatisfactorio -como se comentó que pasó en 2004- a satisfactorio.

Quería hacer una pregunta puntual. Si no entendí mal, como el nivel de ejecución del Programa -cuya financiación, en su mayoría, es externa- en 2004 era muy bajo, se prolongó hasta diciembre de 2009. ¿Se ha previsto que el financiamiento de este Programa se pueda renovar? Pregunto esto porque se trata de políticas estructurales, de cosas que no pueden quedar colgadas y que requieren continuidad.

SEÑOR BANGO.- Estamos trabajando con el objetivo de que las cosas que realizamos se pongan en los organismos que deben hacerse cargo; la vida dirá, cuando llegue 2009, si será necesario que exista un dispositivo de estas características que continúe operando o no, y eso habrá que evaluarlo en su momento, ya que no queremos caer en determinismos de ningún tipo. Luego habrá que analizar si el país tiene condiciones o necesidades de volver a créditos o financiar por otra vía. Estamos pensando si es necesario mantener este dispositivo, pero todavía no llegamos a una convicción total.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de nuestros invitados y la profesionalidad de la presentación. Seguramente estaremos en contacto.

SEÑOR BANGO.- Agradecemos a la Comisión. Tomamos en cuenta lo que dijo el señor Diputado Ortuño; eso, como se dice habitualmente, está en la cancha de ustedes, y cuando precisen algún dato, con mucho gusto lo aportaremos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

Se levanta la reunión.